



Recurso nº 912/2023

Resolución nº 1158/2023

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 14 de septiembre de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.G-C.P., y D. O.S.G., en representación mancomunada de IVEMON AMBULANCIAS EGARA, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Transporte en Ambulancia a la población protegida de umivale Activa, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 3 y a los trabajadores autónomos adheridos en Comarcas Baix Camp y Tarragonés (Tarragona), provincias de Cuenca, Girona, Granada, Lleida y ámbito geográfico Terres de L'Ebre (Tarragona), Lotes.”*, expediente SER-22-0599-OSA, en relación con los lotes 1 y 6, convocado por Umivale Activa, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 3, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Segundo. Mediante anuncio de licitación publicado en la Plataforma de contratación del Sector Público, en fecha 20 de diciembre de 2022, se convocó licitación pública por procedimiento abierto ordinario, para la contratación sujeta a regulación armonizada del



“Servicio de Transporte en Ambulancia a la población protegida de UMIVALE Activa, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 3 y a los trabajadores autónomos adheridos en Comarcas Baix Camp y Tarragonés (Tarragona), provincias de Cuenca, Girona, Granada, Lleida y ámbito geográfico Terres de L'Ebre (Tarragona)”, expediente SER-22-0599-OSA, con un valor estimado de 802.702 euros.

Tercero. Con fecha 4 de mayo de 2023, se dicta por este Tribunal la resolución nº 552/2023 por la que se estima el recurso interpuesto por SERVICIOS DE EMERGENCIAS MEDICAS DE CASTELLON S.L. contra la exclusión de su oferta en los lotes 1 y 6, que se anula, retrotrayéndose el procedimiento al momento anterior a la valoración de los criterios automáticos de adjudicación.

Cuarto. Que, en ejecución de la resolución anterior, con fecha 2 de junio de 2023, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el acuerdo de adjudicación recaída en el procedimiento y en la misma fecha se comunicó la misma a IVEMON AMBULANCIAS EGARA, S.L.

Quinto. Con fecha de 22 de junio de 2023, la entidad recurrente presentó en el Registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación del contrato antes referido.

Sexto. El órgano de contratación emitió, en fecha 30 de junio de 2023, el informe al que se refiere el artículo 56 de la LCSP considerando que procede la inadmisión del recurso.

Séptimo. Con fecha 3 de julio de 2023, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para alegaciones, habiéndose evacuado el trámite por la U.T.E adjudicataria, formada por las mercantiles, AMBULANCES PONENT, S.L. y TMS TELEMULTIASISTENCIA, S.L.

Octavo. Mediante resolución de 13 de julio de 2023, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó mantener la suspensión de los lotes 1 y 6 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal, a tenor de lo previsto en el artículo 47.1 de la LCSP.

Segundo. Tratándose de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 €, el contrato recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 44, apartado 1 a). En cuanto al acto impugnado, el de adjudicación del contrato, está contemplado expresamente como acto susceptible de recurrirse a través del recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44. 2 c) LCSP.

Tercero. La UTE adjudicataria en su escrito de alegaciones expone, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 55.b) LCSP, que procedería la inadmisión del recurso por no constar acreditada la representación de la persona que interpone el recurso, dado que, según el poder de representación aportado con el recurso, los poderes son mancomunados y faltaría la firma de uno de los dos firmantes del escrito del recurso.

Efectivamente, el recurso se interpone por los administradores mancomunados en nombre de la entidad recurrente, tal y como se indica en su encabezamiento. Ello, no obstante, sólo está firmado por uno de ellos (D. O.S.G.), faltando la firma del otro compareciente, D. A.G-C.P.

No obstante, tal defecto de representación, en contra de lo que postula la adjudicataria, no determinaría directamente la inadmisión del recurso, sino que es susceptible de ser subsanado. Así lo expresa el artículo 5.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“6. La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran”.



Así lo consideró este Tribunal que ha efectuado el oportuno requerimiento de subsanación a la recurrente, que, en tiempo y forma, ha subsanado el defecto observado.

Cuarto. Siguiendo con los aspectos formales del recurso, alega también la adjudicataria que procedería, igualmente la inadmisión del recurso, por cuanto lo que hubiera resultado legalmente procedente es haber articulado por parte de la recurrente un incidente de ejecución de la resolución 552/2023, de 4 de mayo de 2023, si consideraba que se ha ejecutado incorrectamente y no interponer un recurso contra la adjudicación, como así se ha hecho.

Para dar respuesta a lo planteado, hay que recordar lo que ordenaba la citada resolución, que ordenaba la retroacción del procedimiento en los términos expresados en su fundamento jurídico sexto:

“Se estima el recurso, se anula el acuerdo de exclusión de la recurrente de los lotes 1 y 6, y se retrotrae el procedimiento al momento anterior a la valoración de los criterios automáticos de adjudicación, para que de forma motivada se le otorguen a la recurrente los puntos que correspondan, no pudiendo ser excluida su oferta por este motivo, continuando el procedimiento por sus trámites”.

A este mandato, examinadas las actuaciones posteriores a la resolución mencionada, se constata que se ha dado cumplimiento estricto, pero tras la lectura del escrito del recurso se llega a la conclusión que lo que se discute en el recurso no es tan siquiera que se haya valorado de nuevo incorrectamente a la empresa que fue, en su día, excluida, sino que lo que se combate, es que el órgano de contratación a raíz de nuestra resolución ha vuelto a valorar en el criterio de adjudicación que fue objeto de controversia, todas las ofertas, con arreglo a los mismos criterios que la resolución 552/2023, disponía que se valorara la oferta del entonces recurrente, tras su obligada readmisión.

En definitiva, lo que plantea el actual recurso, no es una incorrecta ejecución de la resolución 552/2023, sino la anulación del acuerdo de adjudicación, por excederse el órgano de contratación en los límites de la discrecionalidad técnica al haberse adoptado, tras una nueva valoración del criterio de adjudicación automático relativo a la “base



logística", por lo que entendemos que es ajustada a Derecho la vía de impugnación utilizada por la recurrente contra la resolución de adjudicación.

Quinto. Por lo que se refiere a la legitimación de la recurrente que exige el artículo 48 LCSP, hay que tener en cuenta un aspecto esencial. La hoy recurrente interpone recurso especial en materia de contratación contra el acto de adjudicación de los lotes 1 y 6 a Ambulancias Ponent, S.L. y TMS Telemultiasistencia, S.L. -en adelante UTE Ponent TMS- y a Servicios de Emergencias Médicas de Castellón, S.L. respectivamente.

Tal como advierte el órgano de contratación en su informe *"la oferta del recurrente, correspondiente al Lote 6 (Servicio de Ambulancias en el ámbito geográfico Terres de L'Ebre Tarragona) fue excluida el pasado día 22 de febrero de 2023 por lo que no se entiende la pretensión, cuatro meses después, de intentar atacar dicha Exclusión en el denominado fundamento Segundo de su Recurso titulado **"Vulneración del principio de actos propios. No procede la exclusión de esta parte para el Lote 6."***

Aún más, y tal vez por percatarse de que tal pretensión es absolutamente extemporánea, ni siquiera pide en el Suplico pronunciamiento alguno por parte del Tribunal en referencia al Lote 6.

*Hemos de recordar que no fue impugnada su exclusión en el Lote 6 y no puede ahora pretender que ese acto, ya firme, sea revisado **transcurridos más de cuatro meses desde que se dictó**".*

De la constatación de lo anteriormente expuesto, se llega a la conclusión que procede reconocer a la recurrente la impugnación en cuanto a la adjudicación del lote nº 1, pues, en definitiva, ha participado en la licitación de este procedimiento y postula que la valoración de los criterios de adjudicación de todas las ofertas, efectuados por el órgano de contratación, se ha realizado de manera incorrecta, lo que, de estimarse el recurso supondría una ventaja, pues le otorgaría expectativas de poder resultar adjudicatario de contrato.

No así, con respecto al lote nº 6, pues no habiendo impugnado en su momento la exclusión de su proposición en el lote nº 6, y quedando, por tanto, apartado del procedimiento de



adjudicación, ninguna opción tendría, aunque se estimara el recurso, de resultar adjudicatario, por lo que hay que negarle la legitimación del recurso en el citado lote. Así lo hemos declarado en numerosas resoluciones como las resoluciones 33/2022, de 10 de marzo de 2022, y 921/2020 y 1154/2021, con cita de otras, en la que argumentábamos en la primera de ellas:

“Es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal conforme la cual solo es admisible el recurso interpuesto contra el acuerdo de adjudicación por la empresa excluida si puede resultar aún adjudicataria, bien por haber sido su oferta admitida a licitación, bien por cuanto el acuerdo de su exclusión se haya adoptado conjuntamente con el de adjudicación, de modo que la anulación de dicha exclusión podría hacer a la recurrente adjudicataria del contrato” a lo que luego añadíamos: “(...) de manera reiterada en nuestra doctrina a propósito de la impugnación de la adjudicación por un licitador excluido (por todas Resoluciones 237/2011, de 13 de octubre, nº 22/2012, de 18 de enero, y nº 107/2012, de 11 de mayo de 2012), con fundamento en el estricto mandato contenido en el hoy artículo 42 del TRLCSP, hemos declarado que el interés invocado ha de ser un interés cualificado por su ligazón al objeto de la impugnación, no siendo suficiente a los efectos de la legitimación del licitador excluido el interés simple y general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulten adjudicatarias algunas otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública’...”

Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido a reconocer el derecho del licitador excluido la opción del recurso especial para impugnar las decisiones adoptadas por el poder adjudicador en una fase del procedimiento posterior a la de su exclusión, siempre que el acuerdo de exclusión no haya adquirido firmeza y que de la interposición del recurso se derive un beneficio concreto para el recurrente (en este sentido, la STJUE de 5 de septiembre de 2019, *Lombardi*, asunto C-333/18, apartados 31 y 32, y también, en sentido análogo, la STJUE de 24 de marzo de 2021, *NAMA Symvouloi Michanikoi kai Meletites AE–LDK Symvouloi Michanikoi AE*, asunto C-771/19, apartados 42 y siguientes). Tal y como se afirma en el apartado 31 de la resolución de dicho asunto C-333/18, es cierto



que el TJUE declaró en la también citada Sentencia C-355/15 (apartados 13 a 16, 31 y 36) que podía denegarse el acceso a un recurso contra la decisión de adjudicación de un contrato público a un licitador cuya oferta había sido rechazada por la entidad adjudicadora de un procedimiento de adjudicación de un contrato público. En el presente recurso, se ha superado con creces el plazo para interponer el recurso contra la exclusión de la recurrente, habiendo devenido firme, por lo que apartado definitivamente del procedimiento de contratación, ninguna ventaja podría obtener de la anulación de la adjudicación.

Todo ello conduce a la inadmisión del recurso para este lote al amparo del artículo 55. B) por falta de legitimación de la recurrente.

Sexto. Centrando el objeto del recurso exclusivamente en la adjudicación del Lote 1, considera la recurrente que *“se han producido unas irregularidades en la adjudicación del contrato que, a nuestro juicio y salvo mejor criterio de este Tribunal, supondrían la invalidación del acto recurrido por lo que deber ser anulado en base a los siguientes motivos sobre los que pivota el presente recurso:*

- Irregularidad en cuanto a la valoración de los criterios objetivos. Error del Órgano de contratación en la interpretación de la resolución del TEARC nº 552/2023. Vulneración de la discrecionalidad técnica del Órgano de contratación”.

Como indica el órgano en su informe, *“la Mesa actúa escrupulosamente cuando vuelve a valorar la oferta del licitador recurrente SERVICIOS DE EMERGENCIAS MÉDICAS DE CASTELLÓN, S.L.”*

De este modo da cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal al que nos dirigimos en indicada resolución 0052/2023: *“y se retrotrae el procedimiento al momento anterior a la valoración de los criterios automáticos de adjudicación, para que de forma motivada se le otorguen a la recurrente (SERVICIOS DE EMERGENCIAS MÉDICAS DE CASTELLÓN, S.L.) los puntos que correspondan”.*

Ya lo hemos anticipado en el fundamento jurídico quinto de esta resolución, que el argumento que utiliza la recurrente para impugnar la adjudicación de este lote nº 1, es que en lugar de volver a valorar en el criterio de adjudicación controvertido la oferta de



SERVICIOS DE EMERGENCIAS MÉDICAS DE CASTELLÓN, S.L., de acuerdo con los criterios que se fijaban en la resolución 552/2023, se hayan valorado también el resto de las ofertas, con la correspondiente corrección de puntuaciones.

Recordemos al respecto lo que decía la citada resolución:

“Quinto. (..) Entiende, además, el recurrente que los pliegos no exigían requisitos específicos a las bases logísticas, y que la existencia o no de tales bases logísticas solo era exigible en el momento de ejecución del contrato y no con carácter previo.

(..)

Sexto.

(..)

De hecho, no se dice en los pliegos que haya de existir una base logística como mínimo. Lo único que recoge es que, si se tiene una, habrá de valorarse el requisito (en ese caso con un punto). No obstante, no se excluye dar 0 puntos por algún criterio, si no se justifica disponer del mismo, incluida la base logística, lo que apunta a que no se configura como elemento esencial generador de exclusión”.

(..)

2. Pero es que, a lo anterior, cabe añadir que además, en ningún lugar de los pliegos, o en ningún otro documento que se haya puesto a disposición de este Tribunal se define qué ha de ser una “base logística”, más allá de lo que se pueda intuir como lugar dónde las ambulancias puedan estar aparcadas cuando no están de servicio. Con lo que no parece muy claro, a salvo de explicaciones técnicas que no aparecen en el expediente, ni en los pliegos, ni en el informe técnico, tampoco por qué un simple garaje privado no puede servir como tal. Y menos cuando lo que sí consta es una “nota informativa” de 20 de diciembre de 2022 en que el órgano de contratación recuerda que;



“Por medio del presente se informa a los licitadores interesados en el procedimiento de referencia y a los efectos oportunos se hace constar, como aclaración, que el requisito indicado en el punto II.2. de los Pliegos de Cláusulas Particulares, referente al número de bases logísticas de titularidad propia de las que dispone el licitador en la provincia del objeto de la licitación (que figura dentro del Apartado II. de la Oferta Técnica Evaluable Automáticamente), no será necesario en el sentido de que también serán objeto de valoración la posesión de las bases logísticas por cualquier otro título válido en derecho (entre ellas, y sin ánimo de exhaustividad, contrato de donación, contrato de arrendamiento, contrato de arrendamiento con opción a compra, etc.).” Se dice en algún lugar, respecto de otro licitador, que “la Mesa de Contratación considera que solamente 1 de las bases reúne los requisitos exigidos”, pero no sabemos a qué requisitos se refiere esa mención, pues en los pliegos no aparecen. Al contrario, de los pliegos resulta que si la base logística, además, dispone por ejemplo una centralita para recoger solicitudes, se da lugar a una puntuación suplementaria, o si dispone de un sistema de conexión entre la “base de operaciones” y los vehículos, permite también puntuación adicional. Dicho de otro modo, y en interpretación de los pliegos, si la base logística cuenta con centralita o con DAT, entonces se recibirán por el licitador más puntos (aunque ahí se menciona la base de operaciones, quizás porque las bases logísticas a considerar son las de toda la provincia), pero si no, bastará con que dé el servicio que se espera de ella, sin que conste en qué consiste, más allá de un lugar dónde aparcar las ambulancias. Es cierto que en la resolución respecto de la recurrente y otras entidades se entiende que no pueden considerarse como bases logísticas los garajes particulares -incluso con despacho adjunto, como aparecen en los contratos-, pero no se sabe por qué estos incumplen los requisitos mencionados -y no localizados y la cesión de 50 metros cuadrados de una parcela pública, o una nave industrial, sin embargo, sí cumplen esos requisitos que no aparecen en los pliegos”.

De acuerdo con ello, la mesa ha entendido que las bases logísticas presentadas por los licitadores, incluido el recurrente, han de ser consideradas como válidas a efectos de puntuación realizando una nueva valoración en sentido amplio para evitar que la falta de definición de los Pliegos en cuanto a la concreta determinación de lo que se entiende por



base logística pueda perjudicar a los licitadores que no son responsables de dicha falta de concreción.

En consecuencia, ni se ha producido un cambio de criterio sino el cumplimiento de lo indicado por este Tribunal en la resolución que se está ejecutando ni, menos aún, irregularidad alguna o falta de motivación, como invoca la hoy recurrente.

Asimismo, la anulación de la adjudicación que imponía la resolución 552/2023, tiene efecto global, de tal manera que no existe un derecho subjetivo, como pretende la recurrente, a conservar necesariamente las puntuaciones de los criterios de adjudicación del resto de los licitadores asignadas antes de la anulaciones, pues las puntuaciones no son un acto cuya modificación exija acudir al procedimiento de revisión de oficio y concurrir en este caso las razones para ello antes señaladas: básicamente ejecutar en igualdad el criterio fijado en nuestra resolución.

Por otra parte, aplicar los criterios interpretativos que se fijan con respecto a la valoración de las “bases logísticas” en la resolución 552/2023, únicamente a la entonces recurrente, cuando el propio órgano detectó con motivo de lo expresado en la citada resolución que no se había ajustado en la primitiva valoración a lo indicado en dicha resolución, hubiera generado una situación discriminatoria con respecto a la oferta de SERVICIOS DE EMERGENCIA MÉDICAS DE CASTELLÓN, S.L., al aplicar distintos parámetros de valoración, por lo que consideramos acertada la actuación del órgano de contratación al valorar nuevamente todas las proposiciones en este criterio de adjudicación, de acuerdo con el mismo criterio de interpretación fijado en la resolución 552/2023, para tratar y valorar por igual a todos los licitadores.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir por falta de legitimación el recurso interpuesto por D. A.G-C.P., y D. O.S.G., actuando como administradores mancomunados; en representación de IVEMON



AMBULANCIAS EGARA, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del lote nº 6 del procedimiento *“Transporte en Ambulancia a la población protegida de umivale Activa, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 3 y a los trabajadores autónomos adheridos en Comarcas Baix Camp y Tarragonés (Tarragona), provincias de Cuenca, Girona, Granada, Lleida y ámbito geográfico Terres de L'Ebre (Tarragona), Lotes.”*, expediente SER-22-0599-OSA, convocado por Umivale Activa, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 3.

Segundo. Desestimar el recurso interpuesto por la misma empresa antes citada con el acuerdo de adjudicación del lote nº 1, del referido contrato.

Tercero. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Cuarto. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso - administrativo ante la Sala de lo Contencioso - Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1. letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES